

Vorgänge. Zeitschrift für Gesellschaftspolitik, Jahrgang 49, Heft Nr. 1, 1981, S. 1-4

## Jürgen Seifert Das Informationsrecht des Bürgers als Grundvoraussetzung der Demokratie

*(vg) Bei der Tagung "Anspruch auf Wahrheit", Mitte November 1980 in Hannover, ging es um die Grundlagen der Informationsverbreitung durch die Medien. Die Tagung wurde gemeinsam von der Humanistischen Union (HU), der Deutschen Journalistenunion (dju), der Rundfunk-, Fernseh-, Filmunion (RFFU) und dem Verband deutscher Schriftsteller (VS) veranstaltet. Zur Einführung in die Problematik hielt Jürgen Seifert das hier wiedergegebene Grundsatzreferat.*

Die Amerikaner haben 1776 in der Virginia Bill of Rights die Pressefreiheit "eines der großen Bollwerke der Freiheit" genannt; die Franzosen 1789 in der Menschenrechtserklärung "die freie Kommunikation von Gedanken und Meinungen . . . eines der kostbarsten Menschenrechte". Für das Bundesverfassungsgericht ist die Informationsfreiheit eines der Grundrechte, die "schlechthin konstituierend" sind für Demokratie.

Eine als Grundrecht gesicherte Garantie des Informationsrechts des Bürgers hat es in Deutschland bis 1945 nicht gegeben. Doch nach den Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus sollte die Informationsfreiheit - wie sie dann in Länderverfassungen und im Grundgesetz formuliert wurde - ungehinderte Unterrichtung garantieren und eine verfassungsrechtliche Schranke errichten gegen Informationsbeschneidungen jedweder Art, etwa durch das Verbot, ausländische Sender zu hören, oder bestimmte Schriften oder Kunstwerke auf den Index zu setzen.

*Die Informationsfreiheit ist der Meinungs- und Pressefreiheit gleichgestellt*

Das Bundesverfassungsgericht hat die Informationsfreiheit gleichwertig neben die Meinungs- und Pressefreiheit gestellt. Das Recht auf "umfassende Information" ist für das Gericht ein Individualrecht des Bürgers, zugleich unentbehrliche

Voraussetzung für einen demokratischen Prozeß der Meinungsbildung. "Nur der informierte Staatsbürger ist in der Lage", sagt Verfassungsrichter Konrad Hesse, "sich ein eigenes Urteil zu bilden und in der vom Grundgesetz intendierten Weise am demokratischen Prozeß mitzuwirken." In einer noch überschaubaren Welt, in der es ohne allzu großen Aufwand möglich war, eine Zeitung zu machen, genügte der Anspruch auf Pressefreiheit. Das hat sich geändert. Da gibt es zum einen den Schritt von den Zeitungen des 18. und 19. Jahrhunderts zu den modernen Bewußtseins- und Kommunikationsindustrien; zum anderen haben unterdrückte Informationen heute in einem ungleich größeren Umfang Bedeutung für das Gemeinwesen, man denke etwa an die wissenschaftlichen Stellungnahmen im Für und Wieder der Atomindustrie oder an das Ergebnis von Untersuchungen über Hormongehalt oder chemische Ablagerungen.

Beides hat dazu geführt, daß wir heute die Informationsfreiheit - also das selbständige Recht des Bürgers, sich zu informieren - als eine Voraussetzung brauchen, um Demokratie zu realisieren und zu erhalten. Gegenüber der Zentralisation in der Gesellschaft, gegenüber einem gewaltig angewachsenen Behördenapparat und angesichts der für das Gemeinwesen weitreichenden Bedeutung von Investitions-, Subventions- oder Planungsentscheidungen der Bürokratien ist Informationsfreiheit und der Umfang, in dem dieses Bürgerrecht verwirklicht werden kann, ein Gradmesser für Freiheit und Demokratie in einem Gemeinwesen.

*Erste These: Jede Beschränkung der Informationsfreiheit tastet die Demokratie an.*

Doch Grundgesetz von 1949, UNO-Charta von 1948 (Art. 19) und Menschenrechtskonvention von 1950 (Art. 10, Abs. 1) haben nicht verhindert, daß Millionen von Schriften aus der DDR durch

ein Zusammenspiel von Hauptzollämtern, Staatsanwaltschaft und Gerichten eingezogen wurden, ohne daß weder Absender noch Empfänger solcher Sendungen etwas davon erfuhren. Allein im Jahre 1966 wurden von 548 333 Schriften 537 957 zurückgehalten. Diese Praxis wurde erst 1968 durch das 8. Strafrechtsänderungsgesetz und 1969 durch das Bundesverfassungsgericht eingeschränkt. Die Garantie der Informationsfreiheit hat nicht verhindert, daß der Springer-Konzern aufgrund seiner umfassenden Kontrolle des Vertriebsnetzes für Zeitungen und Zeitschriften die Besitzer von Zeitungskiosken (mit billigenden Entscheidungen deutscher Gerichte, einschließlich des BGH) faktisch gezwungen hat, keine Zeitung oder Zeitschrift zu vertreiben, die das Fernsehprogramm der DDR enthielt. Erst das Bundesverfassungsgericht hat diesem Boykott ein Ende bereitet - nicht ganz ohne Blick auf die Boykott-demonstrationen der APO gegen den Springer-Konzern nach dem Anschlag auf Rudi Dutschke.

*Zweite These:* Das Informationsrecht steht jedem Bürger in gleicher Weise zu. Werden die Informationsrechte von Bürgern mit unterschiedlichen Maßen gemessen, wird der demokratische Prozeß freier Willensbildung verletzt.

Wer dafür ist, daß der Bürger Zeitungen aus der DDR und kommunistische Schriften aus den Ostblockländern beziehen und lesen kann, der muß auch ja sagen dazu, wenn Neonazis für sich das Recht in Anspruch nehmen, etwa aus den Vereinigten Staaten Texte zu beziehen. Mit anderen Worten: Ich wende mich dagegen daß man gegen rechts Beschränkungen der Informationsfreiheit vornimmt, die dann - wie wir aus bitteren Erfahrungen wissen - in Deutschland immer doppelt und dreifach gegen links angewendet werden. Die Auseinandersetzung mit dem Neofaschismus muß mit politischen Mitteln geführt werden.

*Dritte These:* Die Informationsfreiheit muß erkämpft, also, wie jedes Recht, denen, deren Interessen dadurch berührt werden, abgerungen werden.

Bürokratien fürchten - so möchte ich es in Anlehnung an ein Wort des kanadischen Innenministers formulieren -, Bürokratien fürchten das Informationsrecht des Bürgers wie der Teufel das Kreuzifix. Deshalb erstreckt sich die Informationsfreiheit

- wie sie im Grundgesetz garantiert ist - lediglich auf die ungehinderte Unterrichtung aus allgemein zugänglichen Quellen. Verfassungsrechtler sind der Auffassung, daß das Informationsrecht nach Art. 5, Abs. 1, Satz 1 GG einerseits zwar keine Verpflichtung für Behörden schafft, ausnahmslos über alles zu informieren, daß andererseits eine strikte Auskunftsverweigerung von Behörden verfassungswidrig wäre. Auch die Verpflichtung der Behörden, der Presse "die zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dienenden Auskünfte zu erteilen", die in verschiedenen Pressegesetzen festgelegt ist, gehört in den Zusammenhang der Informationsfreiheit. Dabei ist es unerheblich, ob diese Pflicht zur Auskunftserteilung rechtsdogmatisch aus der Informationsfreiheit oder aus der Pressefreiheit abgeleitet wird.

Doch das *Informationsrecht des Bürgers auf allgemein zugängliche Quellen und die Auskunftspflicht von Behörden gegenüber der Presse* reichen nicht aus. Angesichts der neuen Kommunikationstechnologien und insbesondere der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung hat die Informationsfreiheit heute einen anderen Stellenwert als im Jahre 1949. Wenn bestimmte Informationen zwar der Exekutive als Grundlage für ihre Entscheidung zur Verfügung stehen, die überwiegende Mehrheit der Bürger jedoch keinen Zugang zu diesen Informationen hat, dann schafft dieser Informationsvorsprung für die Verwaltung eine Machtverschiebung zuungunsten des Bürgers.

*Vierte These:* Der Besitz von Informationen und der Zugang zu Informationsquellen ist zu einer Frage geworden, die die Demokratie in ihrer Substanz berührt. Deshalb erfordert die Bedeutung von Informationen für die demokratische Mitwirkung des Bürgers im Gemeinwesen heute, daß der Bürger ein Informationsrecht über die allgemein zugänglichen Informationen hinaus erhält, mit anderen Worten: ein Akten- und Dateneinsichtsrecht.

Ein solches Recht der Einsicht in allgemeine Akten und in nicht personengebundene Daten gibt es in den skandinavischen Ländern und in den Vereinigten Staaten. Nach dem Watergate-Skandal wurde 1974 das Informationsrecht des Bürgers noch eindeutiger verankert. Das amerikanische "Freedom of Information"-Gesetz legt fest, daß Offenheit von Akten die Regel ist und die Geheimhaltung die Ausnahme. Sofern ein Do-

kument nicht unter eine der abschließend aufgezählten Ausnahmen fällt, muß das Dokument binnen einer festgelegten Frist freigegeben werden. Gerichte haben das Recht - unter Ausschluß der Öffentlichkeit - das verweigerte Schriftstück zu prüfen und können feststellen, daß das Dokument freizugeben ist.

Freie Einsicht in Akten ist auch in der Bundesrepublik ein Gebot der Stunde. Gerade bei uns beruht die geheimnisvolle Macht der Ämter nicht zuletzt auf dem sogenannten Amtsgeheimnis. Doch die Behörden müssen lernen, das Wort Amtsgeheimnis zu verlernen. Der Bürger muß kraft Gesetzes gegenüber der Verwaltung einen Anspruch auf Information haben. Zumindest ist es notwendig, die Beweislast umzukehren. Nicht der Bürger muß beweisen, warum es wichtig ist, Einblick in eine Untersuchung oder ein Dokument zu nehmen, sondern die Behörde muß begründen, warum die Akteneinsicht nicht gewährt werden kann. Die gerichtliche Nachprüfbarkeit muß gesichert sein.

Die FDP hatte die Forderung nach freier Akteneinsicht in ihr Programm für die Bundestagswahl 1980 aufgenommen. Auch die Humanistische Union hat sich diese Forderung zu eigen gemacht und zur "Freien Akteneinsicht" eine Informierende Broschüre vorgelegt. Im Katalog der Koalitionsvereinbarungen von SPD und FDP sucht man freilich vergebens ein solches Vorhaben, das - ohne großen Kostenaufwand - die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ausfüllt und den Anspruch des Bürgers gegenüber der Verwaltung auf Information gesetzlich festlegt.

Hier wird deutlich: Die heute notwendige Ausweitung der Informationsfreiheit wird uns nicht geschenkt. Dazu bedarf es des Drucks von unten, Drucks des Bürgers und Drucks der öffentlichen Meinung.

Freie Akteneinsicht wird es in der Bundesrepublik nur geben, wenn auch diejenigen, die die Realisierung des Sozialstaates auf ihre Fahnen geschrieben haben, lernen zu erkennen, daß gerade der Sozialstaat transparent werden muß und daß sozialstaatliche Postulate die Freiheitsrechte nicht hinfällig machen. Wenn es nicht gelingt, sozialstaatliche Eingriffe mit der Wahrung und Verbesserung demokratischer Freiheitsrechte zu verbinden, wird der Sozialstaat unversehens autoritäre Gestalt annehmen.

*Fünfte These:* Der Rechtsanspruch auf Information ist nicht nur eine Grundvoraussetzung für Demo-

kratie; ein deutsches "Freedom of Information Gesetz wäre auch eine zusätzliche Garantie für die Arbeit der Presse.

Mit anderen Worten: Die freie Einsicht in amtsinterne Texte und Daten verstärkt - wenn sie neben die in den Pressegesetzen verankerte Verpflichtung zur Auskunft an die Presse tritt - die Position des Journalisten. Gerade die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten zeigen daß Journalisten in besonderer Weise befähigt und in der Lage sind, vom Informationsrecht Gebrauch zu machen.

Eine Verbesserung der Position der Presse - besser der Medien insgesamt - ist dringend notwendig. Denn statt der in den Pressegesetzen festgelegten Verpflichtung der Behörden zur Auskunft und der in den "Verhaltensgrundsätzen 'Polizei und Presse'" festgehaltenen Verbindlichkeit daß die Polizei "bemüht" sein muß, bei ihren Einsätzen, insbesondere aus Anlaß von Demonstrationen, die Berichterstattung durch die Presse nicht zu beeinträchtigen", wird in allen heiklen Fragen die Arbeit der Presse immer schwieriger. Das ist deshalb so bedrohlich, weil die Anwesenheit von Journalisten bei bestimmten Aktionen der Polizei de facto größeren Schutz gegen Übergriffe jedweder Art und für die Wahrung der Grundrechte darstellen kann als eine nachträgliche Kontrolle durch Strafgerichte und Verwaltungsgerichte.

Ich möchte hier kurz darauf eingehen, daß bei der Räumung in Gorleben die Polizei alle Journalisten, auch diejenigen, die nicht zu den Platzbesetzern gehörten, aufgefordert hat, den Platz zu verlassen. Dieser generelle Ausschluss von Journalisten von einem Einsatz der Polizei ist in meinen Augen eine schwerwiegende Verletzung der Pressefreiheit und verstößt zugleich gegen die eben zitierten "Verhaltensgrundsätze", die vom Deutschen Presserat mit der Ständigen Konferenz der Innenminister 1972 vereinbart worden sind (Die Deutsche Journalisten-Union hat dazu eine wichtige Dokumentation vorgelegt; der niedersächsische Innenminister Möcklinghof hat diese als "aus sich heraus nicht beweiskräftig" abgetan mit der Begründung, daß ihm als Beiweis nicht genügt, daß "ein Journalist, eine Erklärung abgibt".) Zumindest die Journalisten, die nicht zu den Platzbesetzern gehörten, waren keine "Störer" im Sinne des Polizeirechts; ihre Berichterstattung (oder besser: ihr Versuch, Information über einen Polizeieinsatz am Ort zu erlangen) hat den Polizeiein-

satz nicht behindert oder unmöglich gemacht. Die von der Polizei vertretene Auffassung, die Innenminister Möcklinghoff billigt und mehrfach als Rechtens bezeichnet hat, bedeutet in letzter Konsequenz, daß die Polizei für sich das Recht in Anspruch nimmt, Polizeieinsätze, soweit sie nicht auf öffentlichem Gelände stattfinden, grundsätzlich unter Ausschluß der Öffentlichkeit durchzuführen. Möcklinghoff erklärte dazu im Niedersächsischen Landtag am 9. Oktober 1980: "Da auch Journalisten dem geltenden Recht unterliegen, durften sie sich nach Räumung des Platzes dort ebenso wenig aufhalten wie irgendwelche andere vom Eigentümer nicht ausdrücklich legitimierte Personen." Dieser Rückgriff auf privatrechtliche Legitimation macht in meinen Augen deutlich - was Unterrichtete von Anfang an sagten: Die Polizei (unter Verantwortung des Innenministers) hat bewußt zu verhindern gesucht, daß bestimmte Aufnahmen über den Polizeieinsatz und über die Zerstörung des Dorfes - insbesondere der Kirche - in die Medien gelangen konnten. Das aber ist ein Verstoß gegen die Pressefreiheit und den Informationsanspruch des Bürgers gegenüber staatlicher Gewalt.

Ich kann in diesem Rahmen nicht auf die Frage eingehen, ob und in welchem Umfang Medien - oder besser: die jeweiligen Zeitungen, Zeitschriften oder Sender - dem Recht des Bürgers genügen, informiert zu werden; ebenso nicht auf das wichtige Problem, daß Informationen vom Bürger auch aufgenommen, diskutiert und umgesetzt werden müssen.

Von der Informationsfreiheit des Bürgers, wie sie das Grundgesetz gewährt, von dem Informationsrecht, wie es in der Bundesrepublik kraft Gesetzes geschaffen werden sollte, und von der Pressefreiheit, die in Gorleben verletzt worden ist, ist das Recht des Bürgers auf Einsicht in die über ihn gerührten Akten und auf Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten deutlich zu trennen. Doch auch dieses Recht ist ein Informationsrecht des Bürgers, und auch dieses Recht ist eine Voraussetzung von Demokratie, denn es sorgt dafür, daß der Vorrang des Bürgers gegenüber staatlicher Verwaltung erhalten bleibt und versucht zu verhindern, daß staatliche Behörden sich gegenüber dem Bürger verselbständigen und zu einem Staat im Staate werden.

*Sechste These.* Auch das Recht des Bürgers auf Einsicht in die über ihn geführten Akten und auf Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten ist eine Voraussetzung von Demokratie. Von diesem Grundsatz darf nur bei Daten abgewichen werden, die gesammelt werden, um sie den Strafverfolgungsbehörden zu übergeben oder wenn der Bürger in einem Bereich arbeiten will, der öffentlich - und zwar in einem rechtsförmigen Verfahren - als "sicherheitsempfindlich" gekennzeichnet ist.

In bestimmten Bereichen existiert bereits heute ein solcher Anspruch auf Akteneinsicht oder ein Anspruch auf Auskunft über die Daten, die über die eigene Person gespeichert werden. Ich erinnere an die Personalakte und an das Datenschutzgesetz. Doch die Einsicht in die Personalakte verliert ihre Bedeutung, wenn neben der Personalakte beim Verfassungsschutz eine Akte von weit- aus größerer Bedeutung existiert; das Auskunftsrecht nach dem Bundesdatenschutzgesetz wird durchlöchert, wenn die Auskunft unter Berufung auf sehr dehnbare Generalklauseln (13 Abs. 3 BDSG) unterbleiben kann. Die Verpflichtung zur Auskunft muß - unter den in meiner These genannten Einschränkungen - grundsätzlich auch für den sogenannten Sicherheitsbereich gelten.

Das Bundeskriminalamt ist einen Schritt in diese Richtung gegangen. Gerade dieses Beispiel zeigt aber auch, daß eine nicht eindeutig festgelegte Auskunftsregelung dem Informationsanspruch des Bürgers wenig, vielleicht gar nicht dient. Zumindest besteht die Gefahr, daß solche Regelung letztlich nur die Funktion einer Public-Relation-Arbeit für die Behörde erfüllt.

Das Beispiel macht zugleich deutlich, unter welchen schwierigen Bedingungen der *Kampf um die Informationsrechte* des Bürgers geführt wird. Wir Deutschen können in diesem Bereich viel von anderen Völkern lernen. Denn: Die Antwort auf die Frage, ob wir in der Bundesrepublik überhaupt fähig sind, so etwas wie Watergate aufzudecken, entscheidet zugleich darüber, ob wir die demokratischen Freiheitsrechte des Grundgesetzes bewahren können gegenüber der latenten Bedrohung gerade durch die Institutionen, die zum Schutze dieser Freiheiten geschaffen worden sind.